

## ЗАХТЕВ ЗА УТВРЂЕЊЕ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Применом члана 152/2. Закона о општем управном поступку, кад надлежни орган поводом стављеног захтева странке набе да нема услова за покретање управног поступка по важећим прописима, доноси се закључак о одбацивању таквог захтева странке.

Реч је, заправо, о недостатку прописаних претпоставки за покретање управног поступка, а то могу бити следећи случајеви:

— пропуштање да се у прописаном року поднесе захтев или се, обрнуто, захтев поднесе пре почетка прописаног рока (преурањеност), па пропуштањем оваквих преклузивних рокова странка губи своје право;

— кад захтев поднесе лице које се не сматра странком у управном поступку или то лице нема страначку легитимацију (члан 49—52. ЗУП-а);

— поводом начела *ne bis in idem*, односно начела да се о истој ствари не може поново решавати. Наиме, судска пракса стоји на становишту да, иако ово начело није изричито унето у основна начела управног поступка, да је садржано у члану 11. ЗУП-а, па ако је о ствари већ правоснажно одлучено, онда нема услова за покретање поступка у смислу члана 125/2. ЗУП-а;

— у случајевима када није реч о управној ствари односно у неким случајевима када је стављен захтев за утврђење.

Судска пракса је у примени овог члана прилично бројна, од којих износим само неколико најзанимљивијих:

1. „Рок за подношење захтева за враћање уплаћених царинских дажбина из члана 70. Царинског закона представља материјално-правни рок, те нема места покретању управног поступка, а његов пропуст се не може побити путем предлога за повраћај у пребашње стање, јер је ово институт процесног права који према члану 103. ЗУП-а има у виду пропуст неке процесне радње, а не и радње на којој странка заснива неко своје материјално право”.

(ВСЈ У. 430/68. од 5. III 1969. године

„Билтен ВСЈ” 1969, број 27, страна 16)

2. „Околност да нису испуњени сви услови који се траже за признање права по члану 19. Закона о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, не може послужити као подлога за доношење закључка којим се одбацује предлог за покретање управног поступка по члану 125/2. ЗУП-а. Таквом закључку има места само уколико се ради о лицу које нема страначке легитимације у тој ствари или кад се ради о ствари о којој се не може решавати у управном поступку”.

(ВСЈ Уж. 3066/63. од 5. IV 1963. године)

3. „Несумњиво је да је једно од начела управног поступка да се о једној истој ствари не може два пута решавати, односно да нема услова за покретање поступка у смислу члана 125/2. ЗУП-а, ако је о ствари која је предмет поступка већ правоснажно одлучено. Ово начело се не односи на члан 264. ЗУП-а.”

(ВСС У. 11209/71. од 1. VIII 1972. године  
„Општина“ бр. 4—5/73, страна 99)

4. „Против акта стамбених органа којима се утврђује да неке просторије чине један или два стана не може се водити управни спор. По схватању суда, такво утврђење чињеничног стања, представља само поступање надлежних органа у смислу члана 172. ЗУП-а, с тим да на тај начин утврђене чињенице могу бити употребљене само као доказно средство у одређеном правцу приликом вођења каквог управног поступка у коме би се расправљало о одређеним правима или обавезама странака у поступку. Међутим, само то утврђивање чињеничног стања не може и нема карактер управног акта, јер се тим утврђивањем не одлучује о каквим правима или обавезама странака.

(ВСХ У. 4554/62. од 25. V 1963. године  
„Народни одбор“ 1963, страна 954—595)

5. „Нема места покретању управног поступка када странка поднесе захтев да се утврди да извесне просторије у којима станују друга лица припадају њеном стану. Према наводима тужиље њен захтев се састоји у томе да се донесе декларативно решење којим ће се констатовати да просторије у којима станују М. Г. и С. Б., заинтересовани у овом спору, чине саставни део њеног стана.

Из самих навода тужиље види се да је она свој захтев поставила да би добила одлуку о наведеном и да би исту употребила у другој ствари, што значи да овај захтев сам за себе не чини главну ствар, већ само утврђивање једне од чињеница коју би употребила у другом поступку.”

(ВСЈ Уж. 3995/63. од 25. V 1963. године  
ЗСО књига VIII/свеска 2, одлука 278)

6. „У стварима у којима се поступак може покренути само поводом захтева странке (члан 125. ЗУП-а), захтев у материјалном смислу треба да буде такав да се о њему уопште може решавати у управном поступку.

(ВСС У. 6053/65. од 8. II 1966. године, ЗСО из области  
управног права, Бгд, 1972, одлука бр. 439, страна 125)

7. „Закон о стамбеним односима не садржи одредбе о томе да су управни органи надлежни да утврђују статус подстанара, и уколико се странка са таквим захтевом обрати, тај захтев се има одбацити због стварне ненадлежности, па када се првостепени орган упустио у мериторно решавање у таквој ствари прекорачивши границе овлашћења, другостепени орган је био дужан да поводом жалбе решење првостепеног органа поништи — огласи ништавим у смислу члана 268. ЗУП-а.”

(ВСЈ Уж. 2423/64. од 28. XI 1964. године  
ВСС У. 12122/62

ЗСО из области, управног права, одлука 800, страна 199)

Свакако најинтересантије правно питање у примени члана 125/2. ЗУП-а јесте питање да ли се у управном поступку може поставити захтев за утврђење, аналогно тужби за утврђење по члану 175. Закона о парничном поступку. Наиме, као захтев за утврђење сматра се такав захтев

у којем странка не тражи признање неког права већ тражи да се утврди постојање (не да се реши) или непостојање неког права или правног односа или неке чињенице. У пракси се такви захтеви најчешће постављају у области социјалног осигурања и у стамбеним стварима.

По тужбама, врховни судови су некад одбацивали тужбе применом члана 6. Закона о управним споровима, налазећи да утужена решења немају карактер управних аката, јер се њима не решавају права, обавезе одређеног појединца или правног лица, с обзиром да су управни акти углавном конститутивни акти којима се стварају, укидају или мењају правне ситуације странака у управном поступку.

Неоспорно је да постоји несклад између чл. 1. ЗУП-а и чл. 6. ЗУС-а. По члану 1. ЗУП-а управни органи решавају о правима, обавезама или правним интересима странака. Члан 6. ЗУС-а, говори само о решавању о правима или обавезама странака, а не и о интересима странака.

Сматрам да у анализи овог питања треба поћи и од стилизације чл. 1. ЗУП-а, и то део реченице који гласи: „или решавају о правним интересима појединца, правног лица или друге странке“. То значи, да се у управном поступку решава или само о нечијем праву, или само о нечијој обавези или само о правном интересу. Да је уместо „или“ употребљена свеза „и“, то би подразумевало да се о правном интересу решава само уз решавање о нечијем праву или обавези. И у литератури се може наћи схватање <sup>(1)</sup> „да се правни интерес надовезује увек на решавање нечијег права или обавезе у управном поступку“.

Међутим, свеза „и“ из члана 1. ЗУП-а, управо упућује да се у управном поступку може решавати и о правном интересу као главној ствари.

Поводом питања да ли се у управном поступку може поставити захтев за утврђење, одржано је саветовање врховних судова република и Врховног суда Југославије од 11. и 12. IV 1961. године, на којем је донет следећи закључак:

„Има места доношењу решења у управном поступку по захтеву за утврђење у случајевима када се ради о утврђивању права или правних односа, док се чињенично стање не може утврђивати управним актом“.

(„Билтен ВСЈ“, 1961, страна 12)

Овакав закључак је свакако недовољан па и нетачан. Ово стога што је у области социјалног осигурања материјалним прописима предвиђено управо утврђивање чињеничног стања, као на пример: стажа осигурања, инвалидности и сл. а утврђење оваквих чињеница декларативним управним актом повлачи доцније решавање права тих лица: права на пензију, права на инвалидски додатак и сл.

Зато је исправно схватање др Петра Строхала <sup>(2)</sup> да се захтев за утврђење може поставити у управном поступку под следећим условима:

— да се захтев за утврђење не може у начелу и уопштено искључити у управном поступку,

(1) Богдан Мајсторовић: Коментар ЗУП-а, БГА, 1966, страна 9.

(2) Др Петар Строхал: Захтев за утврђење у управном поступку „Информатор“ бр. 757/61.

— да странка која поставља такав захтев треба да докаже да има правни интерес за тражено утврђење,

— да се захтев може поставити кад то налаже материјални пропис,

— да се такав захтев може поставити само онда ако се у погледу исте ствари не може ставити захтев за чинидбу, и

— да се не може допустити такав захтев који би ишао за тим да се заобилазним путем мењају, поништавају или укидају правоснажна решења.

Према томе, о захтеву за утврђење може се мериторно решавати само под напред наведеним условима, а уколико ти услови не стоје, у конкретном случају треба ићи на одбацивање таквог захтева у смислу члана 125/2. ЗУП-а или ићи на издавање уверења применом члана 172. ЗУП-а, која по свом облику личе на декларативне управне акте, мада су уверења само посведочења о неком догађају, својству или чињеници, али уверења за разлику од декларативних управних аката не производе уопште правни ефекат.

Даљу анализу захтева за утврђење онемогућава и непостојање дефиниције управне ствари у ЗУП-у, јер је она само на посредан начин дефинисана у наведеном члану 1. ЗУП-а, а правна наука нам још дугује и дефиниције других полазних појмова у управном поступку: јавног интереса, општег интереса, јавног овлашћења и слично.

*Радмила Петаковић*